

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008.

BOLETÍN Nº 6.035-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, de fecha 18 de julio de 2008.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 21 de enero de 2009, donde se dispuso su estudio por las Comisiones de Relaciones Exteriores y por la de Hacienda, en su caso.

A las sesiones en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, especialmente invitados, las siguientes personas:

- Del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Ministro, señor Alfredo Moreno; el Director General de Política Exterior, señor Alfonso Silva; el Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales y Globales, señor Adolfo Carafi; el Encargado de la Unidad de Integración Regional de la Dirección General de Política Exterior, señor Alberto Rodríguez, y el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Milenko Skoknic.

- Del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el Director, señor José Morandé, y el profesor, señor Roberto Durán.

- El Director del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Juan Emilio Cheyre.

- El Director del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes, señor Patricio Leiva.

- La Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Universidad de Chile, señora Ximena Fuentes.

- - -

Asimismo, cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República. En su artículo 54, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación."

b) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

2.- Mensaje de S.E. la ex Presidenta de la República.- Señala el Mensaje, de 18 de julio de 2008, que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fue creada por medio de la Declaración de Cusco, el 8 de diciembre de 2004, bajo el nombre de Comunidad Sudamericana de Naciones, con el propósito de desarrollar un espacio sudamericano crecientemente integrado en lo político, social y económico, que fortalezca la identidad propia de América del Sur, otorgándole una mayor gravitación en los foros internacionales.

Agrega que desde sus inicios, Chile ha participado activamente en esta iniciativa, sosteniendo que debe sustentarse en una concertación política, donde el proceso de integración sea gradual, y se fijen metas y objetivos claros y definidos.

Indica el Ejecutivo que en la I Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Brasilia, en septiembre de

2005, los Mandatarios adoptaron una Agenda Prioritaria y un Plan de Acción para comenzar la gestación del Tratado Constitutivo de UNASUR. Con tal fin se definieron áreas de acción prioritarias, incluyendo el diálogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las asimetrías; las telecomunicaciones, y la promoción de la cohesión social, la inclusión social y la justicia social.

Añade que en la II Cumbre de Jefas y Jefes de Estado, realizada en Cochabamba, en diciembre de 2006, se adoptó la Declaración de Cochabamba. En ella se establecieron las bases para profundizar la integración sudamericana, incluyendo el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, como también nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tomando para ello en cuenta lo logrado en el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y la experiencia de Chile, Guyana y Surinam.

Señala el Mensaje que los Estados Miembros reiteraron su compromiso con el proceso de integración regional como una forma de evitar la profundización de las asimetrías y la marginalidad económica, social y política en nuestros países. En esa oportunidad, también se estableció un Plan Estratégico, que contempla reuniones periódicas de autoridades a distintos niveles: Jefes de Estado y de Gobierno (anuales), Cancilleres (semestrales), Ministeriales sectoriales, Comisión de Altos Funcionarios (en la actualidad, Consejo de Delegados), Secretaría General. Añade que al Consejo de Delegados se le encargó la tarea de dirigir el proceso de integración y elaborar un Proyecto de Tratado Constitutivo. En su primera reunión, en enero de 2007, bajo la Presidencia Pro Tempore de Bolivia, se establecieron cinco Grupos de Trabajo y, posteriormente, se sumaron un sexto y un séptimo, ellos son: integración energética (a cargo de Venezuela); integración financiera (a cargo de Argentina); integración en materia de infraestructura (a cargo de Colombia); integración en materia de políticas sociales (a cargo de Chile); integración en materia educativa (a cargo de Perú); mecanismos de solución de controversias en materia inversiones (a cargo de Bolivia; creado en 2008), y grupo de trabajo sobre el consejo de defensa suramericano (a cargo de Chile; creado en 2008).

Agrega el Ejecutivo que Chile asumió la responsabilidad de dirigir el Grupo de Trabajo sobre Políticas Sociales, por tratarse de un tema al que nuestro país y sus autoridades asignan gran prioridad. Asimismo, Chile asumió la tarea de dirigir el Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa, el que busca abrir un diálogo en estas materias dentro de la región. Durante la Tercera Reunión del Consejo de Delegados, celebrada en Isla Margarita, Venezuela, el 15 de abril 2007, se continuó trabajando en el Proyecto de Tratado Constitutivo. Posteriormente, en la Cumbre Energética realizada el 17 de abril, y a la cual asistieron los Mandatarios, se adoptó el documento "Decisiones del Diálogo Político entre

Jefes de Estado y de Gobierno”. En la oportunidad, se modificó el nombre de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” por el de “Unión de Naciones Suramericanas”; se estableció la creación de una Secretaría Permanente en Quito, Ecuador; y se decidió la redacción de su Tratado Constitutivo, cuyo proyecto sería presentado a consideración de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno durante el año 2008.

Indica que después de 17 meses, dos Cumbres Presidenciales y doce reuniones del Consejo de Delegados, se logró consensuar, el 6 de mayo en Caracas, el texto del Tratado Constitutivo. Además, se aprobaron dos Proyectos de Decisión: uno relativo al funcionamiento transitorio de la Secretaría General y otro sobre los lineamientos para el plan de acción 2008-2009 de UNASUR. Añade que estos Documentos fueron aprobados el 23 de Mayo de 2008 en la Cumbre de Brasilia por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Refiere el Mensaje que la adopción del Tratado Constitutivo de UNASUR es un logro político respecto del avance en la región en materia de integración y cooperación, ya que en la medida que el organismo se consolide, puede contribuir a fortalecer el diálogo político en la región y participar unidos en el escenario internacional. Asimismo, puede contribuir a promover una mayor integración cultural, social, económica y política, y a eliminar las desigualdades, a lograr una mayor inclusión social, a fortalecer las democracias y a reducir las asimetrías.

Finalmente, señala el Mensaje que la participación de Chile en el Tratado Constitutivo de UNASUR se encuentra en plena concordancia con los objetivos de política exterior de promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de desarrollo, sin restringir nuestra vocación por el regionalismo abierto. Igualmente, la pertenencia al Tratado fortalece nuestro compromiso con el desarrollo de nuestra región latinoamericana y con el multilateralismo. En el proceso de formación de este Tratado Constitutivo, que descansa en el Derecho Internacional, Chile procuró que se fundara en cuatro principios fundamentales:

a. Respeto al pluralismo y a la diversidad. El Tratado combina en forma virtuosa la regla del consenso y la gradualidad. Si bien las decisiones se adoptan por consenso, una vez que se concurra a la creación de una política o institución, es decir, cuando una política o institución sea aprobada, los Estados Miembros pueden abstenerse o participar de ella en grados variables.

b. Visión latinoamericana de la integración. El Tratado, si bien se gesta dentro de la comunidad de América del Sur, contempla mecanismos de inclusión de otros países latinoamericanos.

c. Gradualidad. El Tratado prevé la necesidad de que la evolución de la institucionalidad de UNASUR sea gradual, considerando nuestras especificidades nacionales.

d. Inexistencia de elementos de supranacionalidad. El Tratado favorece la integración y la cooperación de los Estados Miembros con el irrestricto respeto de la soberanía de los Estados.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 19 de agosto de 2008, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Dicha Comisión estudió la materia en sesiones efectuadas los días 2 y 9 de septiembre de 2008 y aprobó, por la mayoría de los presentes, el proyecto en informe (10 votos a favor y una abstención). Posteriormente, en reunión de 28 de octubre de 2008, la Comisión de Hacienda aprobó este proyecto por tres votos a favor y dos abstenciones.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 21 de enero de 2009, aprobó el proyecto, en general y en particular, por la mayoría de los Honorables Diputados presentes (75 votos a favor, 9 en contra y 4 abstenciones).

4.- Instrumento Internacional.- El Convenio internacional en informe consta de un Preámbulo, 27 artículos permanentes y un artículo transitorio.

El artículo 1 señala que los Estados Partes del Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Por su parte, el artículo 2 establece que UNASUR tiene como objetivo construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos en el marco de la soberanía e independencia de los Estados.

El artículo 3 regula los objetivos específicos de UNASUR, a saber: el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión; la erradicación del analfabetismo; la integración energética; el desarrollo de una infraestructura para una mayor interconexión de la región; la integración financiera; la protección de la biodiversidad; el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías; la consolidación de una identidad sudamericana; el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; la cooperación en materia migratoria; la cooperación

en materia económica y comercial; la integración industrial y productiva; la definición e implementación de políticas y proyectos en materia de investigación, innovación y tecnología; la promoción de la diversidad cultural; la participación ciudadana; la coordinación entre los Estados Miembros para una región más segura y libre de amenazas transnacionales; la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales; el intercambio de información y experiencias en materia de defensa; el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y la cooperación sectorial para profundizar la integración sudamericana.

Luego, el artículo 4 se refiere a los cuatro órganos de UNASUR: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General.

El artículo 5 contempla el desarrollo de la institucionalidad.

A su vez, el artículo 6 regula el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, órgano máximo de UNASUR. El cual establece y adopta los lineamientos políticos y planes de acción, convoca a reuniones ministeriales sectoriales y crea consejos a nivel ministerial, decide sobre propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

El artículo 7 norma que la Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida por cada uno de los Estados Miembros en orden alfabético y por períodos anuales para los efectos de preparar las reuniones y actividades del calendario de UNASUR, así como la representación en eventos internacionales y asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros, previa aprobación de los Estados Miembros.

A continuación, el artículo 8 se refiere al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al cual le corresponde adoptar resoluciones para implementar las decisiones del órgano máximo y, a su vez, le propone proyectos de decisiones; coordina posiciones en temas centrales de la integración suramericana y promueve el diálogo político entre los Estados Miembros; realiza el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto y aprueba tanto el programa anual de actividades como el presupuesto anual y de las iniciativas comunes de UNASUR; implementa lineamientos políticos en relaciones con terceros, aprueba resoluciones y reglamentos de carácter institucional y crea grupos de trabajo según las prioridades establecidas por el órgano máximo.

El artículo 9 establece el Consejo de Delegadas y Delegados, al cual le compete implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y las Resoluciones del Consejo de

Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General, además de apoyar el trabajo del Consejo de los Cancilleres en todos sus ámbitos; dar seguimiento a los grupos de trabajo y promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana.

Por su parte, el artículo 10 regula la Secretaría General, la cual ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y apoya a todos sus órganos en el cumplimiento de sus funciones. Además, es la encargada de coordinar, con otras entidades de integración y cooperación en América Latina y el Caribe, actividades que le encomienden los órganos de UNASUR.

El artículo 11 señala las fuentes jurídicas de UNASUR, a saber: el Tratado constitutivo; los Acuerdos que celebren los Estados Miembros; las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

A su vez, el artículo 12 señala que toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso, estando presente al menos tres cuartos de los Estados Miembros. Para aquellas decisiones, resoluciones o disposiciones que se adopten sin la presencia de todos los Estados Miembros, el Secretario General deberá someterlas a consulta con aquellos ausentes en un plazo máximo de 30 días calendario. Añade que las normas que emanen de los órganos de UNASUR serán obligatorias para los Estados Miembros una vez que éstas hayan sido incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos.

El artículo 13 dispone que uno o más Estados Miembros podrán presentar una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes a ser adoptado de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación. Estas propuestas deberán ser presentadas al Consejo de Delegadas y Delegados; luego de su aprobación, pasarán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Agrega que cuando no se alcance el consenso, la propuesta solo podrá ser sometida al Consejo de Delegadas y Delegados luego de seis meses de su última inclusión en la agenda. Finalmente, cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por un tiempo definido o indefinido, lo que no le impedirá incorporarse en forma posterior, total o parcialmente, a la política en cuestión. Para el caso de las instituciones, organizaciones y programas, cualquier Estado Miembro podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente por tiempo definido o indefinido.

Seguidamente, el artículo 14 norma que la concertación política será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

El artículo 15 regula que UNASUR, con el objeto de establecer relaciones con terceros, promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional e internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y organizaciones internacionales.

Luego, el artículo 16 reglamenta que el Consejo de Delegadas y Delegados propondrá al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual para el funcionamiento de la Secretaría General. Añade que dicho presupuesto se realizará sobre la base de cuotas diferenciadas de los Estados Miembros y tomará en cuenta la capacidad económica de sus miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

El artículo 17 señala que el Parlamento Suramericano tendrá su sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, y será materia de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo.

A continuación, el artículo 18 trata sobre la participación ciudadana. Añade que este proceso de integración promueve la participación ciudadana a través del diálogo amplio y abierto, para ello los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán espacios innovadores que incentiven la discusión de los distintos temas por parte de la ciudadanía y considerarán las propuestas que de ella emanen.

El artículo 19 dispone que los demás Estados de América Latina y el Caribe que expresen su interés en participar como Estado Asociado, lo podrán hacer previa aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Por su parte, el artículo 20 norma que a partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y en pos del fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar la adhesión de nuevos miembros entre aquellos Estados que hayan mantenido su status de Asociados por al menos cuatro años.

El artículo 21 regula que las diferencias respecto de la interpretación o aplicación de las disposiciones del Tratado se resolverán mediante negociaciones directas entre los Estados Partes. Si no se llega a acuerdo, la diferencia se someterá al Consejo de Delegadas y Delegados, el cual dentro de 60 días emitirá recomendaciones para la

solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución, se elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores para su consideración.

A su vez, el artículo 22 señala las inmunidades y privilegios de que gozará UNASUR, los representantes de los Estados Miembros y los funcionarios internacionales de ésta.

El artículo 23 dispone que los idiomas oficiales de UNASUR serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

A continuación, el artículo 24 regula que el Tratado tendrá duración indefinida y podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario. Ello no exime al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

El artículo 25 expresa que cualquier Estado Miembro de UNASUR puede proponer enmiendas, las que deberán ser sometidas a consideración de los otros Estados Miembros y aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno para su entrada en vigencia.

Por su parte, el artículo 26 trata la entrada en vigor. Al respecto, señala que el Tratado Constitutivo de UNASUR entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. Estableciéndose que para el Estado Miembro que lo ratifique con posterioridad al noveno, el Tratado entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado el instrumento de ratificación en la Secretaría General.

El artículo 27 señala que el Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas.

Por último, el artículo transitorio dispone que las Partes acuerdan designar una Comisión Especial con el objetivo de elaborar un proyecto de Protocolo sobre la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Sudamericano.

5.- Informe de la Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Universidad de Chile, señora Ximena Fuentes Torrijo.- La Comisión estimó conveniente solicitar una opinión académica sobre la posibilidad de incluir una cláusula democrática en el Tratado en estudio. Al respecto, la profesora señora Ximena Fuentes informó lo siguiente:

“UNASUR Y LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA

A propósito de la ratificación pendiente del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, ha surgido el planteamiento de la necesidad de incluir una cláusula democrática en UNASUR. Esta pregunta se ha planteado en el Congreso chileno ya que es al poder legislativo a quien corresponde aprobar este tratado antes de su ratificación, conforme al artículo 54 de la Constitución Política del Estado. Se debe tener presente que el Congreso Nacional debe aprobar o rechazar el tratado en bloque, no pudiendo por sí mismo modificar el texto del tratado. Eso sí, el artículo 54 de la Constitución faculta al Congreso para sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de la aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional. Por otra parte, también se debe tener presente que la facultad de denunciar o retirarse de un tratado sólo corresponde al Presidente de la República, correspondiendo al Congreso solamente ser consultado respecto de la denuncia o retiro de tratados que hayan sido aprobados por el legislativo.

El propósito de estas breves líneas es analizar en forma breve el sentido que podría tener la inclusión de una cláusula democrática y las alternativas de inclusión teniendo presente el derecho internacional y las normas constitucionales.

¿Qué es la cláusula democrática?

La cláusula democrática tiene dos versiones, una europea y otra americana. La cláusula democrática europea tiene su origen en algunos tratados de cooperación y/o asociación suscritos por la Unión Europea con terceros países. En este contexto, la cláusula democrática se puede ver una condición impuesta por la Unión Europea para sus tratados y programas de cooperación con países del tercer mundo, antiguos países de la órbita socialista y países no europeos, en general.

En un comienzo la cláusula democrática europea consistió en la inclusión en el articulado del respectivo tratado de cooperación o asociación de una disposición estableciendo que uno de los fines del acuerdo era la promoción de la democracia y el respecto a los derechos humanos. La cláusula evolucionó posteriormente para convertirse en una condición esencial del tratado y otorgar el derecho a las partes a suspender el acuerdo en caso de violación de esa condición esencial. Un ejemplo de una cláusula democrática que otorga el derecho de suspensión es el caso del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea. El artículo 1(1) de este Acuerdo de Asociación establece, entre los principios básicos que lo inspiran, el principio democrático en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1

1. El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y al principio del Estado de Derecho inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.

El artículo 200 del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea regula la posibilidad del incumplimiento, estableciendo que la Parte respectiva deben notificar al Consejo de Asociación antes de adoptar las medidas que estime apropiadas. Sin embargo, en el caso de una violación de los elementos esenciales señalados en el artículo 1, la Parte respectiva puede tomar las medidas apropiadas en forma inmediata:

ARTICULO 200

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 2, cualquiera de las Partes podrá adoptar inmediatamente medidas apropiadas de conformidad con el Derecho internacional en el caso de:

a) denuncia del presente Acuerdo no sancionada por las normas generales del Derecho internacional;

b) incumplimiento por la otra Parte de los elementos esenciales del presente Acuerdo a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1.

La otra Parte podrá pedir que se convoque una reunión urgente para reunir a las Partes en un plazo de 15 días para proceder a un examen detallado de la situación con objeto de buscar una solución aceptable para las Partes.

No todos los acuerdos de la Unión Europea llevan asociado a la cláusula democrática el derecho a tomar medidas apropiadas (las que incluirían la suspensión). En algunos de esos otros acuerdos en que no se ha establecido expresamente la cláusula de suspensión la Unión Europea ha realizado declaraciones interpretativas que señalan más o menos lo mismo que el artículo 200 del Acuerdo EU/Chile en el sentido de que cualquiera de las Partes quedan autorizadas para tomar medidas apropiadas conforme al derecho internacional en caso de no cumplimiento con la cláusula democrática.

En el ámbito americano la cláusula democrática fue originalmente recogida por la Organización de los Estados Americanos. Ya en 1991 la Asamblea General de la OEA había aprobado la Resolución 1080 (Compromiso de Santiago) en la cual los gobiernos se comprometieron

a establecer los mecanismos apropiados para defender la democracia representativa. Posteriormente, la OEA aprobó el Protocolo de Washington que reformó el artículo 9 de la Carta de la organización, quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 9. Un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.

b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.

c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.

d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.

e) El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.

f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.

g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

Este artículo 9 está referido a los golpes de estado, en otras palabras, al derrocamiento de un gobierno por la fuerza. Por este motivo es importante destacar que la Cumbre de las Américas, en su reunión de Quebec en 2001, acordó recurrir también a la facultad de suspender a un miembro de participar en las Cumbres en una hipótesis más amplia de quebrantamiento de la cláusula democrática. Así, la Declaración

de Quebec reconoce que son varias las formas de violar la democracia y por eso estableció que:

El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.

Cumpliendo con el encargo que se les hizo en Quebec, los gobiernos elaboraron la Carta Democrática (2001), cuyos artículos 19 y 21 establecen que:

Artículo 19. Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Artículo 21. Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

Se ha señalado que la Carta Democrática no es un tratado. De esta afirmación se seguiría que el mismo no ha podido establecer derechos ni obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados que la han suscrito. Sin embargo, fue el artículo 21 de la misma el que se citó en la Resolución de la Asamblea General de la OEA para aplicar la suspensión de Honduras en la OEA. De esta manera, en la práctica, la Asamblea General aplica la Carta Democrática en el sentido que esta le ha otorgado el derecho de suspensión en situaciones que pueden no calzar con la situación de hecho descrita en el Art. 9 de la Carta de la OEA.

El Tratado Constitutivo de UNASUR y la posibilidad de establecer en su articulado una cláusula democrática.

La inclusión de una cláusula democrática en el tratado constitutivo de UNASUR puede, entonces, adoptar diversas formas. Puede incluirse tanto la cláusula de la condicionalidad democrática al estilo europeo para los acuerdos que suscriba UNASUR con terceros estados o con sus propios miembros. El artículo 3 del Tratado Constitutivo señala una serie de objetivos específicos de cooperación en las más diversas áreas. Esos futuros acuerdos podrían incluir una cláusula democrática al estilo europeo permitiendo la suspensión en caso de violación del principio de la democracia. Sin embargo, es claro que esta no es la preocupación fundamental del Congreso chileno. Por lo demás, este tipo de cláusula democrática es obvio que es mucho más efectiva tratándose de organizaciones o países desarrollados que otorgan cooperación o abren sus mercados a las economías menos desarrolladas, pues existe un interés económico por mantener los beneficios que se reciben del respectivo acuerdo. UNASUR, como tal, siendo una organización con objetivos eminentemente políticos no cuenta con el arma de la presión económica para establecer condiciones a la cooperación internacional.

Por lo tanto, me concentraré en analizar las posibilidades de incluir una cláusula democrática interna (americana), como condición esencial para la participación en UNASUR. Para estos efectos, se debe tener presente en primer lugar el actual reconocimiento del principio de la democracia en el Tratado, tal como está redactado.

El preámbulo del Tratado Constitutivo incluye a la democracia entre los principios rectores de esta iniciativa de integración y el mismo preámbulo establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos es una condición esencial para los procesos de integración. Por lo tanto, se podría decir que la cláusula democrática, por lo menos en cuanto a la inclusión de la democracia como condición esencial del consentimiento de las Partes, ya se encuentra establecida en el preámbulo. Sin embargo, el preámbulo no crea derechos y obligaciones para las partes, sino que solamente puede ser utilizado para interpretar las cláusulas operativas del tratado. Habría sido

preferible, entonces, que condición esencial del consentimiento de las partes se hubiera incluido en el articulado mismo del tratado.

En la parte operativa del tratado, el principio de la democracia se contiene en dos de sus artículos. Primero, el fortalecimiento de la democracia se contiene como un objetivo general en el artículo 2. Por su parte, el artículo 14 dispone que: "La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos." Como se puede apreciar, no se ha incluido una cláusula democrática propiamente tal en el articulado del tratado constitutivo de UNASUR. Frente a este silencio del propio tratado, se analizarán las siguientes opciones para incluir una cláusula democrática en el tratado constitutivo:

Enmienda.

La opción más clara sería incluir dicha cláusula por medio de una enmienda del Tratado. El artículo 25 del Tratado Constitutivo dispone en este sentido que:

"Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia."

Sin embargo, desde el punto de vista del Congreso chileno es probable que esta opción no sea satisfactoria. Se debe tener presente que el artículo 25 sólo entrará en vigor junto con el tratado para lo cual es necesario que 9 estados ratifiquen. Como se trata de una posibilidad que le compete a los Estados Partes, si Chile quisiera proponer una enmienda primero debe ratificar. Así, la negociación de la enmienda queda en manos del ejecutivo chileno y el Congreso carece de la facultad de obligar al Presidente de la República a negociar una futura enmienda a un tratado.

Reservas

Conforme al artículo 54 de la Constitución Política del Estado, el Congreso puede sugerir reservas al tratado antes de aprobarlo. Pero el Tratado Constitutivo no dice nada respecto de la posibilidad de realizar una reserva. Se podría argumentar que si el tratado no prohíbe las reservas éstas se regularán por las reglas establecidas en la

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece un sistema flexible en que los estados que quieren llegar a ser parte de un tratado pueden realizar las reservas que no sean incompatibles con el objeto y fin del mismo. Los estados que formulan reservas se convierten en Parte del tratado cuando, por lo menos, un Estado Parte acepta sus reservas. Sin embargo, tratándose de un tratado por el cual se crea una organización internacional las reglas son diferentes. El Artículo 20 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que, tratándose de un tratado constitutivo de una organización internacional, una reserva requerirá de la aceptación del órgano competente de la organización. La interpretación y aplicación práctica de este Artículo 20 es algo complejo. En primer término se podría decir que si no se ha establecido la competencia para pronunciarse sobre eventuales reservas, entonces, se debería concluir que éstas no están permitidas en el Tratado Constitutivo de UNASUR.

Una interpretación diferente podría sostener que si el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tiene la competencia para pronunciarse sobre la adhesión de nuevos miembros y sobre las enmiendas, entonces, se debe asumir que también tendría la competencia para pronunciarse sobre las reservas realizadas por alguno de los candidatos a ingresar a UNASUR.

Con todo, una posición más escéptica señalaría que toda esta discusión sobre la posibilidad de proponer una reserva que adicione una cláusula democrática al Tratado Constitutivo de UNASUR es una discusión estéril por cuanto no cumpliría el objeto que se persigue por aquellos que plantean la necesidad de una cláusula democrática. El objetivo que se persigue con la cláusula democrática es que todos los estados miembros y los órganos de la organización queden regidos por dicha cláusula democrática, de tal manera, que puedan ejercer determinadas facultades en relación con estados en los que se viole el principio de la democracia. La reserva, en la medida, que su función natural es sólo modificar la relación entre el estado que hace la reserva y los demás que lo aceptan como parte del tratado con la reserva, no es la forma adecuada de lograr una modificación general del tratado en su aspecto estructural. Las funciones de los órganos de organizaciones internacionales, en general, no admiten modificación parcializada respecto de sólo algunos de los estados miembros. Además, se debe tener presente que algunos Estados podrían objetar la reserva, lo que significa que no se aplicaría la facultad propuesta entre el autor de la reserva y los que la objetan. La relación entre los demás Estados Partes que no han formulado reservas seguiría regida por el Tratado en su versión original. Así, se puede concluir que la reserva no es el medio para incluir una cláusula democrática que permita a los respectivos órganos de la organización suspender a un Estado Parte.

Declaración interpretativa.

Muchas veces los Estados prefieren realizar declaraciones interpretativas en vez de reservas. Sin embargo, no es claro el efecto que pueden lograr con estas declaraciones en sus relaciones con el resto de los Estados Partes del respectivo tratado. Las declaraciones interpretativas recaen sobre alguna disposición existente en el tratado, otorgándole un determinado sentido a dicha disposición. El efecto jurídico que puede tener una declaración interpretativa dependerá de la reacción de los otros Estados Partes. Si nadie la objeta se podría argumentar que la interpretación presentada en la declaración interpretativa ha sido tácitamente aceptada por los demás Estados Partes.

El punto interesante es verificar si existe alguna disposición del Tratado Constitutivo que permita, dentro del ámbito propio de una interpretación, ser leída en el sentido de establecer una cláusula democrática. En mi opinión, el Preámbulo y los artículos del Tratado Constitutivo permiten establecer que dentro de las competencias de los diversos órganos de UNASUR se pueden tomar decisiones relativas al fomento de la democracia y al restablecimiento de la democracia en países en que ésta se haya visto afectada. Pero la pregunta más importante es si se puede llegar a interpretar que las funciones de los respectivos órganos comprenden la facultad de suspender a un Estado Miembro que viole el principio de la democracia.

Al respecto, se debe recordar que la cláusula democrática europea en su versión sancionadora (la sanción entendida como la facultad de suspensión) ha sido adicionada por la Unión Europea a veces por medio de declaraciones interpretativas. Sin embargo, se puede decir que esos casos se distinguen de UNASUR, ya que los acuerdos de la Unión Europea son tratados de cooperación donde existen derechos y obligaciones recíprocas entre los estados, de tal manera que la cláusula democrática opera dentro del contexto de una relación sinalagmática entre las partes. A diferencia de ese tipo de tratados, UNASUR es una organización internacional y los órganos poseen los poderes que las Partes han estado dispuestas otorgarle. En la medida que el Tratado Constitutivo no ha establecido la posibilidad de establecer como sanción la suspensión de la participación de un Estado Miembro es más difícil establecer esta facultad por medio de una declaración interpretativa. Pero, se conocen casos en que, a pesar de no haber estado prescrita la facultad, una organización ha expulsado a alguno de sus miembros. En base a estos escasos precedentes se podría decir que la suspensión puede correr el mismo destino. Se debe considerar eso sí que cada uno de esos casos ha sido polémico y teñido por la acusación de ilegalidad en la actuación del respectivo órgano.

En todo caso, la declaración interpretativa que podría ser sugerida al ejecutivo por parte del Congreso Nacional sería, de

todas maneras, una insuficiente garantía de que la cláusula democrática será leída en el articulado del Tratado Constitutivo de UNASUR. Por regla general, a menos que exista una aceptación expresa de todos los Estados Partes, los efectos de una declaración interpretativa solamente se materializan cuando surge el problema interpretativo en cuestión y no antes.

Resoluciones de la organización internacional

De acuerdo al artículo 11 del Tratado de UNASUR, las fuentes jurídicas de esta organización son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Los Estados Miembros o el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno parecen ser los más apropiados para tomar acuerdos o decisiones relativas a la inclusión de una cláusula democrática. Estos acuerdos y decisiones deben tomarse por consenso, y sólo entran en vigor una vez que han sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados Miembros (artículo 11).

En atención a lo dispuesto en el artículo 11, la inclusión de la cláusula democrática por medio de un acuerdo o decisión del Consejo para ser más difícil que la entrada en vigor de una enmienda al tratado. La enmienda sólo exige la ratificación del acuerdo que tome el Consejo, en cambio, la decisión del Consejo exige además, la incorporación en el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados.

Conclusión

A modo de conclusión de este breve análisis, la incorporación de una cláusula democrática en el Tratado Constitutivo de UNASUR se puede realizar por distintas vías las que requerirán en todo caso de la aceptación de los Estados Miembros para surtir sus efectos. El

Congreso chileno podría proponer al ejecutivo la realización de una declaración interpretativa. Lo ayuda el hecho de que el preámbulo del tratado contiene el principio democrático como un principio esencial del tratado. Pero los efectos de una declaración interpretativa quedarían pendientes hasta que se conozca la reacción de los demás Estados Miembros. Además, los efectos de la declaración interpretativa están ellos mismos sujetos a interpretación. La facultad de suspender a un Estado Miembro por incumplimiento de la cláusula democrática es una facultad mayor y antes de llegar a ese extremo los Estados Miembros podrían interpretar que los poderes de los órganos de UNASUR se limitan a otras medidas que no incluyan la suspensión. Por lo tanto, en mi opinión la única manera de obtener una cláusula democrática con la facultad de suspensión es a través de una enmienda del Tratado Constitutivo de UNASUR. Siendo ésta una prerrogativa de los Estados Partes, le correspondería promoverla al Presidente de la República luego de la ratificación.”.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Larraín, puso en discusión el proyecto.

El Director del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Juan Emilio Cheyre, agradeció la invitación para exponer en relación al proyecto de ley que aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Al respecto, valoró la oportunidad brindada por la Comisión para que, desde el mundo del conocimiento y el análisis, contribuya a las decisiones que al poder legislativo incumben en tan relevantes materias.

Señaló que se referiría, desde una perspectiva académica, a tres materias que le parecen significativas, ellas son: la pertinencia de la aprobación del Tratado; una visión de ejes temáticos donde el Acuerdo abre opciones para el cumplimiento real de sus objetivos, y una conclusión de carácter general con respecto a los Convenios existentes en la región.

Con respecto a la pertinencia de la aprobación del Tratado, expresó que considera necesario, pertinente y oportuno que nuestro país apruebe el Tratado Constitutivo de UNASUR, por los siguientes fundamentos. En primer lugar, corresponde a una iniciativa de largo debate que refleja la disposición política de los Estados para dar vida a un acuerdo, cuyos objetivos son plenamente concordantes con la Política Exterior de Chile y la necesidad de fortalecer el proceso de integración subregional. Agregó que nuestro país se encuentra en un nivel de desarrollo político, económico y de integración al mundo que le exige dar señales claras de que

esa situación no constituye un obstáculo ni resulta antagónica con su profunda vocación en el fortalecimiento de los vínculos vecinales, en especial, con el Cono Sur de América. Adicionalmente, el haber tenido la presidencia Pro Témpore y habiendo cooperado a la primera fase de articulación de esta iniciativa y al corresponder, ahora a Ecuador, concretar y hacer realidad el tema aún pendiente, opinó que nos hace exigible cooperar a dicho Estado al logro de su mandato en esta etapa de desarrollo en la iniciativa en comento, lo que permitiría cerrar el proceso de dar vida plena al Tratado. Finalmente, destacó que la iniciativa de Brasil de impulsar la conformación del referente, teniendo presente su posición como una potencia mundial, abre espacios para que dicho Estado, sin hegemonías ni protagonismos impropios, encuentre en este Convenio caminos para aportar con sus capacidades a aquellos Estados de América del Sur que requieran del apoyo y complementación con un país de tanta potencialidad, como lo es la mencionada Nación.

No obstante lo anterior, advirtió que este Tratado presenta características muy similares a otro tipo de proyectos orientados al mismo fin, los cuales han resultado insuficientes, ineficientes y no han logrado los objetivos que los fundamentaron. En ese sentido, indicó que no encuentra aspectos diferentes que hagan de esta iniciativa un proyecto que asegure por sí el éxito de la misma, por el contrario, su enunciado, características, organismos, y concepción llevan a pensar que el grado de efectividad en el logro de sus propósitos es dudoso y permiten prever que el éxito del mismo se encuentra lejos de estar asegurado.

Ante la dicotomía de por qué con una visión tan pesimista vinculada a la efectividad se inclina por la necesidad de aprobarlo, señaló que su respuesta está en los fundamentos principales ya enunciados. Añadió que Chile, al formar parte del organismo, podría contribuir en el diseño e implementación de una estrategia orientada a concretar acciones proactivas, que busquen solucionar problemas concretos y carencias existentes en la subregión. En tal sentido, opinó que nuestro actuar como socios de pleno derecho debería marcar el centro de gravedad, para encontrar fórmulas que reviertan las tendencias en la existencia de una multiplicidad de tratados existentes, de carácter regional y subregional, los cuales han sido poco eficaces en relación a la implementación de acuerdos concretos que potencien el desarrollo de la región, su integración al mundo y la solución de algunos problemas crónicos.

En síntesis, manifestó que, no obstante ser importante la aprobación, es mucho más relevante la forma de actuar al interior del Tratado, para detectar, aprovechar y proponer acciones vinculadas a las oportunidades que en el mismo se vislumbran.

En cuanto los ejes temáticos donde el Tratado abre opciones para el cumplimiento real de sus objetivos, señaló que hay

ciertas líneas de acción que permiten concretar una estrategia orientada a que Chile aproveche la oportunidad para cooperar a transformar este Tratado en un instrumento útil, de manera que no sea uno más de muchas iniciativas fallidas. Reiteró que la definición de acciones, en el marco de una estrategia orientada al fin de lograr un acuerdo eficiente, resulta de mayor importancia que la mera aprobación del Tratado.

A vía ejemplar, señaló, en primer lugar, que se debería revertir la fórmula latinoamericana de abordar los proyectos de integración desde el enfoque top-down (*se formula un resumen del sistema, sin especificar detalles. Luego, cada parte del sistema se diseña con mayor detalle*) hacia un enfoque bottom-up (*las partes individuales se diseñan con detalle y luego se enlazan para formar componentes más grandes, que a su vez se enlazan hasta que se forma el sistema completo*), pues si se observan los tratados regionales se puede apreciar que la tendencia dominante ha sido la de las declaraciones de carácter retórico al más alto nivel, con un eminente contenido teórico y político y escaso o nulo vínculo con acciones concretas orientadas a la solución de problemas perfectamente abordables y donde existen claras posibilidades de implementar proyectos de integración, asociación y cooperación. Por tanto, opinó que cambiar el eje desde la teoría a la acción, la cual pueda ser cuantificada, medida y gestionada, es imperativo para que este Tratado tenga éxito en sus propósitos.

En segundo término, agregó que deberían definirse con precisión las acciones concretas que permitan articular el cumplimiento de los objetivos específicos detallados en el artículo 3 del Tratado, ya que la descripción general de los mismos resulta insuficiente para que se constituyan por si solos en realidad los propósitos que de esos objetivos se deducen. A modo de ejemplo, señaló los siguientes: definición de un conjunto de normas que permitan la solución de trabas aduaneras, fitosanitarias, policiales; encontrar y priorizar un número concreto de obras de infraestructura y proyectos terrestres, aéreos y marítimos que permitan una vinculación eficaz; concretar un proyecto intrarregional de carácter energético, donde ganarían tanto los países productores como los consumidores.

Agregó que este acuerdo subregional no debe constituirse en un obstáculo para generar una política multilateral, de manera de no interferir con iniciativas como las de la Organización de Estados Americanos (OEA). En ese sentido, visualizó a UNASUR como un primer nivel de consenso político para enfrentar crisis, para luego pasar a la OEA, que cuenta con una institucionalidad, un marco jurídico y una representatividad para articular y dar contenido a las soluciones de mediano y largo plazo. Por tanto, consideró vital fortalecer el rol del organismo regional, a través de la definición de competencias específicas y complementarias para lograr objetivos compartidos, de manera que UNASUR no se transforme en un órgano paralelo, sustituto y antagónico con

la OEA. Añadió que el déficit y la precariedad de la OEA constituyen una debilidad que debería abordarse de manera creativa y con una clara voluntad política de los Estados. Allí la UNASUR debería jugar un rol propositivo y activo en lugar de caer en la tentación de constituirse en un organismo opuesto o competitivo.

Al mismo tiempo, expresó que en el actuar de UNASUR se deben buscar consensos orientados a ampliar el resguardo de la democracia tanto en su origen como en la práctica. Añadió que consensuar y actuar en aras del fortalecimiento de las instituciones y de las democracias es un tema urgente y prioritario.

En directa relación con los puntos anteriormente citados, mencionó que las acciones que desarrolle UNASUR jamás deberían visualizar a América del Norte como un actor hostil, antagónico o prescindible, pues el mundo globalizado exige complementariedad. Añadió que Estados Unidos de América, Canadá y México, son naciones compatibles y necesarias para la búsqueda de soluciones a los problemas de la región.

Por último, dentro de las acciones concretas, estimó fundamental precaverse de iniciativas o declaraciones que fragmenten la unidad política, geopolítica y estratégica de América Latina, pues le preocupa la región de Centroamérica y El Caribe, que necesita de apoyo y asistencia para fortalecer sus instituciones, por ejemplo, en Haití.

A continuación, reflexionó acerca de la realidad de Latinoamérica en general y del Cono Sur, en particular, en relación a la promoción, generación, ratificación, adhesión y protocolización de múltiples acuerdos de carácter similar a UNASUR, ya que independiente de opinar que debe ser ratificado, quiere dejar expresa constancia que observa con preocupación la gran cantidad de acuerdos sobre la materia (Aladi, Sela, Caf, Pacto Andino, Comunidad Suramericana de Naciones, Alba, Grupo de Rio, CARICOM, Mercosur, Sica, ALCA, BID, JID, TIAR, OEA) y la superposición de objetivos que existen, además del incumplimiento y carencia de logros concretos. Añadió que, en general, una revisión de cifras demuestra intenciones ambiciosas, aspiraciones fallidas y carencia de grandes avances.

En cuanto a la mantención de todos estos acuerdos, manifestó que se debería generar una red menos densa de convenios, pero de mayor contenido, profundidad e impacto verdadero que el actualmente existente.

Indicó que adherir a un pacto vinculante como el que se está ratificando en nada debe llevarnos a transar principios rectores de nuestra política exterior. Sin embargo, opinó que actuar en consecuencia a principios y valores exige extrema cautela y desarrollo de capacidades para

hacer presente con fuerza la visión valórica del Derecho Internacional. Por ello, estimó necesario ratificar el acuerdo, pero enfatizó que el actuar dentro de UNASUR debe estar en plena concordancia con los valores e intereses nacionales.

Agregó que se debe delinear una estrategia para actuar muy proactivamente, a fin de que se logren los objetivos que el Tratado plantea, mediante acciones concretas.

Finalmente, sintetizó su opinión favorable a ratificar el tratado de UNASUR siempre que se defina un acuerdo a nivel de Política de Estado donde el actuar de Chile sea activo, definido y muy concreto en relación al respeto a los valores y principios del Derecho Internacional, la democracia, los derechos humanos y la búsqueda de la paz, evitando quedar atrapados en un organismo donde alguno o algunos de sus miembros pretenda instrumentalizarlo para los fines de su política interna e internacional.

A continuación, el Director del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel de Cervantes, señor Patricio Leiva, expresó que el proceso de integración es necesario para alcanzar un mejor desarrollo en América Latina y el Caribe. Añadió que sólo se podrá contribuir decisivamente a lograr dicho objetivo cuando sea un proceso global, en el cual se incorporen los treinta y tres países de la región, se incluyan todos los ámbitos de la vida nacional e internacional y participen todos los estamentos de la sociedad. Afirmó que un proceso de integración requiere de una sólida, sistemática y permanente voluntad política para avanzar.

Recordó que desde hace cincuenta años los países de América Latina y el Caribe han emprendido el camino de la integración y han avanzado hacia un proceso global. Añadió que todos los procesos han sido bilaterales, subregionales y de grupos de países, por lo que nunca ha existido un proyecto de integración verdaderamente regional que incluya a todos los países latinoamericanos y del Caribe, como sí lo han sido el proyecto ALCA con Estados Unidos y Canadá, en el ámbito económico, y el establecimiento de la Asociación con la Unión Europea, vigente desde 1999.

Hizo presente que ninguno de los procesos emprendidos ha cumplido plenamente sus propios objetivos, ya que se han desenvuelto de manera irregular con avances, estancamientos y retrocesos.

Sin embargo, indicó que durante el último decenio han surgido nuevas e importantes iniciativas de integración, entre las más recientes la Unión de Naciones Suramericanas (2000, 2004 y 2008), el Foro

del Arco Pacífico Latinoamericano (2006) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (2008).

Destacó que, en esta oportunidad, abordará la naturaleza y significado de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, y la conveniencia para Chile de suscribir el Tratado que crea esta nueva agrupación.

Expresó que en el año 2000 Brasil invitó, por primera vez, a una Reunión Cumbre de los Presidentes de los países de América del Sur, iniciativa que dio origen a la búsqueda de una identidad sudamericana. Posteriormente, en el año 2004, en la III Reunión Cumbre, se firmó la Declaración del Cusco, destinada a crear la Comunidad Sudamericana de Naciones y, finalmente, nuevamente por iniciativa de Brasil, el 23 de Mayo del 2008, en Brasilia, culminó el proceso mediante la firma del Tratado que establece la Unión de Naciones Suramericanas.

Manifestó que el Tratado de UNASUR representa la iniciativa más ambiciosa de todas las planteadas durante los primeros años del siglo XXI, ya que surge como un nuevo modelo de integración en la región pues incorpora, en un solo Convenio, a los doce países sudamericanos, es decir instaura un proceso subcontinental que persigue incluir al conjunto de las actividades entre los países miembros y las relaciones con el exterior, y propone incorporar a los diversos estamentos de la sociedad.

No obstante, destacó que las disposiciones del Tratado demuestran que los Gobiernos han acordado mantener toda la capacidad de decisión, de cada uno de ellos, para aplicar las disposiciones convenidas y, en especial, sobre la definición de las prioridades para emprender las actividades conjuntas, su secuencia, gradualidad e, incluso, sus posibilidades de incorporación o no a las actividades conjuntas convenidas. En otras palabras, se ha creado una institución estrictamente intergubernamental y, por lo tanto, se avanzará en la medida que todos los Gobiernos estén dispuestos a marchar. Añadió que surge el desafío de superar la experiencia latinoamericana e internacional, que demuestra que los procesos intergubernamentales progresan al ritmo del país que desea el avance mínimo o el avance más lento.

En su opinión, UNASUR constituye una nueva oportunidad que los países de América del Sur se conceden para avanzar tras dos objetivos centrales para su desarrollo: la integración de sus Estados miembros, y la concertación de posiciones en el escenario latinoamericano e internacional.

Por otra parte, señaló que existen otros importantes elementos a examinar para confirmar la participación de Chile en

el nuevo modelo de integración. Añadió que estos elementos se pueden reunir en cuatro ámbitos principales: la importancia de los doce Estados miembros; la naturaleza del Tratado y los beneficios potenciales que se pueden alcanzar; los costos que se pueden generar al quedar fuera del proceso; y los riesgos que asume el país al incorporarse al proceso.

En cuanto a la importancia de los doce Estados miembros, expresó que ello se puede apreciar directamente al observar los siguientes indicadores: una geografía, historia y cultura compartida; una población de 400 millones de personas; una superficie de 18 millones de kilómetros cuadrados; una gran variedad, calidad y cantidad de recursos agropecuarios, alimentos, forestales, aguas, minerales, energías renovables y no renovables y biodiversidad; un producto interno bruto de 2.5 millones de millones de dólares; un comercio exterior de un millón de millones de dólares; una apertura con el exterior, amplia y prácticamente total en el marco de los acuerdos bilaterales y subregionales, y baja para los intercambios con terceros países; y una importancia recíproca de los mercados, relevantes para el dinamismo del crecimiento.

En síntesis, indicó que el Tratado de la Unión de Naciones Suramericanas reúne a un grupo de países que, considerados como conjunto, podrían representar una potencia de nivel mundial.

En relación a la naturaleza del Tratado y los beneficios potenciales que se pueden alcanzar, manifestó que éste presenta un conjunto de características generales de trascendencia, entre estas, las siguientes: el Tratado crea una organización intergubernamental, dotada de personalidad jurídica internacional; toda la normativa, es decir, las Decisiones, Resoluciones y Disposiciones se adoptarán por consenso, no puede haber voto negativo; flexibilidad para emprender sus actividades, ya que no existen plazos fijos para aplicar ninguna actividad; gradualidad para aplicar las normas que se decidan; voluntariedad, ya que cualesquier país se puede excluir de la gestación y, posteriormente, de la aplicación de las normas correspondientes; diversidad, pues el único requisito para pertenecer a UNASUR es ser país de América del Sur y, en el futuro, de América Latina y el Caribe; objetivos amplios como los de “construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos” y veintiún objetivos específicos, entre los cuales se deben destacan el diálogo político, defensa, energía, infraestructura, desarrollo social, medioambiente y cooperación económica, comercial, industrial y productiva; principios trascendentes (soberanía, integridad e inviolabilidad territorial, autodeterminación de los pueblos, paz, democracia, derechos humanos, participación ciudadana, pluralismo y armonía con la naturaleza); institucionalidad completa pero funcional, con cuatro órganos: el Consejo de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegados y la Secretaría General. Además, dispone de una modalidad de solución de diferencias.

Sobre los costos de quedar al margen del Tratado, afirmó que son elevados. Añadió que ello significa: marginarse de un proceso regional en marcha, en el cual Chile participó desde sus orígenes y que entrará en vigor pleno próximamente, pues ya lo han ratificado seis de los nueve países necesarios para ello; excluirse de participar en un nuevo proceso en favor de la integración y coordinación de América del Sur ante terceros; no participar en las decisiones que definirán las orientaciones generales y acciones concretas previstas en el Tratado; perder la oportunidad de apoyar una iniciativa promovida por cuatro países claves en las relaciones internacionales de Chile como son Brasil, Ecuador, Bolivia y Argentina; no utilizar la posibilidad de complementar los Acuerdos Bilaterales con países miembros y con la Comunidad Andina y Mercosur; perder la oportunidad de construir solidaridades concretas, en un marco sudamericano, con los vecinos y los demás países del subcontinente; proyectar una imagen de país desinteresado en la región; ser percibido como un país aislado. Observó, en consecuencia, que los costos de quedar fuera del proceso son considerables.

Acerca de los riesgos de entrar en el proceso de UNASUR, señaló que como toda incorporación a una nueva Institución existen riesgos o costos que se deben tener en cuenta al tomar una decisión, entre ellos, mencionó los siguientes: instalar un proceso en el cual no participarán, al menos hasta los próximos cinco años, México, los países de América Central y las naciones del Caribe; posibilidad de debilitar la Comunidad Andina, el Mercosur y la red de Acuerdos bilaterales de Chile con los países sudamericanos; limitar la posibilidad de impulsar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe y el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano así como, eventualmente, de generar o apoyar nuevas iniciativas de integración. A ellos, agregó el costo derivado del financiamiento de la participación de Chile, sea debido al presupuesto de la Institucionalidad o a los gastos directos que involucra la participación en todas las instancias de UNASUR. Respecto de lo primero, mencionó que se espera una administración de bajo costo.

Reflexionó, como síntesis, que los riesgos son bajos y corresponden a posibilidades que podrían tener mayor o menor importancia en función de las definiciones que el país adopte respecto a cada una de las circunstancias descritas. Por otra parte, precisó que las reglas del consenso y de exclusión impedirían que Chile se pueda ver forzado a adoptar posiciones o acciones contrarias a sus intereses.

A continuación, se refirió a las perspectivas de la Unión de Naciones Suramericanas. Al respecto, manifestó que al ser una institución intergubernamental, dotada de una gran flexibilidad para el desarrollo de sus actividades, dependerá del consenso que se logre entre los doce Estados miembros en torno al cumplimiento de sus objetivos y de los

medios que se utilicen para concretarlos. En ese sentido, sugirió que Chile debería adoptar estrategias y objetivos para su participación en UNASUR, en el contexto de una Política de Estado que defina como aplicar el Tratado para asegurar los mayores beneficios para nuestro país y los demás Estados miembros.

Recalcó que dicha Política de Estado, a su vez, debe ser coherente con las definiciones de estrategias y objetivos que Chile persigue, especialmente, en sus relaciones bilaterales, vecinales y subregionales en América del Sur y con los demás países latinoamericanos y del Caribe, teniendo presente, asimismo, las relaciones internacionales con los países de América del Norte, la Unión Europea y Asia.

Postuló que nuestro país, en lo inmediato, debería considerar las siguientes acciones: ratificar a la brevedad el Tratado, pues faltarían dos países para que entre en vigencia; participar activamente en las acciones que UNASUR ya viene realizando; participar plenamente en los Consejos sectoriales ya creados e impulsar acuerdos concretos, especialmente, en infraestructura, defensa y energía.

Finalmente, indicó que Chile debería perseguir, de manera activa y permanente, los siguientes temas: asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos, principios e instrumentos previstos en el Tratado a través de acciones concretos y en plazos definidos; impulsar acciones que tiendan a fortalecer las relaciones bilaterales, especialmente, con Bolivia y Perú; promover la integración real de América del Sur, en particular, a partir de los acuerdos bilaterales y subregionales vigentes, con vistas a ampliarlos y profundizarlos; promover la integración y el fortalecimiento de las relaciones con México, América Central y el Caribe, en especial, apoyando la Asociación y posterior adhesión de dichos países al Tratado de UNASUR; e impulsar la coordinación de los países miembros y, toda vez que corresponda, de los países de América Latina y el Caribe, en las acciones en el escenario internacional.

Seguidamente, hizo uso de la palabra el Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, señor José Morandé, quien coincidió en que existe una falta de entusiasmo acerca de los avances que puede lograr este Tratado.

Sin embargo, explicó que el Tratado presenta fortalezas que apuntan a transformar esta organización subregional en una importante instancia de concertación política, económica, estratégica y social de los doce países signatarios. Además, recordó que en su corta existencia ha ejercido exitosamente parte de las tareas encomendadas, por ejemplo, la superación de la crisis institucional de Bolivia en el año 2008 y la Declaración de rechazo al quiebre democrático en la República de Honduras en el año 2009.

Agregó que UNASUR ofrece también a Chile la oportunidad de ejercer un liderazgo institucional y democrático en el marco del multilateralismo regional. Añadió que nuestro país tendría la opción de fortalecer su política exterior regional, hacia Brasil, y vecinal, con Perú y Bolivia.

No obstante lo anterior, opinó que, a la fecha, UNASUR evidencia algunas debilidades tanto en lo que respecta a la institucionalidad misma de la organización, como a las implicancias que éstas tendrían en la política exterior de Chile, entre estas: que Brasil, pese a su condición de precursor de UNASUR, y a su calidad de potencia regional, aún no ratifica el Tratado Constitutivo; que existen claras asimetrías de poder entre los miembros signatarios; el alcance limitado en cuanto a la membresía inicial de la Organización (caso de México); que el sistema de adopción de decisiones por consenso podría entorpecer la discusión en materias de importancia y urgencia para el subcontinente, y, por último, la incertidumbre y desinformación en cuanto a la creación del Parlamento Suramericano.

Respecto a las eventuales desventajas que representaría aprobar UNASUR, indicó que éstas serían las siguientes: debilitamiento del papel de la OEA en los asuntos subregionales; duplicación de responsabilidades y tareas debido al surgimiento de otras instancias similares en América Latina y el Caribe, y pérdida del sentido y objeto del Tratado Constitutivo producto del excesivo protagonismo personal y caudillismo político-ideológico que se observa en conductas de varios gobiernos en la región.

Por su parte, el profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, señor Roberto Durán, complementó la exposición anterior. Al respecto, enfatizó que es partidario de la cooperación en todas sus formas, aunque los efectos más conocidos por la población dicen relación con la parte económica.

Agregó que la cantidad de instituciones multinacionales ha atentado contra la eficacia de ellas mismas, por lo que sería conveniente una menor dispersión institucional.

Indicó que UNASUR se perfila en el mismo ámbito del Grupo de Río, donde la deliberación política tiene más importancia que la económica.

Dentro de los temas específicos que considera UNASUR, destacó los temas de energía y medio ambiente. Preciso que el tema energético es un debate político de gran envergadura, por las fuentes utilizadas, por el agotamiento de las mismas, y por un asunto que nos compete directamente, cual es el tema antártico.

Asimismo, resaltó la importancia de que los países sudamericanos se comprometan con programas sociales específicos, pues esa práctica ha dado buenos resultados en Europa. Sin embargo, reconoció que en Latinoamérica es más difícil de hacer.

Agregó que se encuentra pendiente en el continente, una discusión acerca de hacer una revisión de los criterios sobre la preeminencia del Estado, la economía de mercado, y la competencia de los mercados.

En cuanto a políticas de defensa y política exterior, afirmó que deben estar ligadas entre sí, particularmente cuando se tratan multilateralmente, pues ayudan a la insuficiencia que se vive a nivel bilateral. En esta materia explicó que hay dos temas importantes: la transparencia presupuestaria y las medidas de confianza, materia en la que Chile ha hecho un esfuerzo con los Libros de la Defensa Nacional. Añadió que UNASUR le da un empuje distinto a las medidas de cooperación, al ser una experiencia de negociación multilateral.

Advirtió que es necesario dilucidar el ámbito de atribuciones y competencias entre la OEA y UNASUR, asunto en el cual nuestro país puede ayudar mucho.

A su vez, el Honorable Senador señor Larraín planteó algunas dudas. En primer término, señaló que en el Tratado no hay un compromiso democrático expreso, ya que no existe la cláusula democrática presente en otros Convenios. Al respecto, consultó si Chile debería insistir en incluir al menos una mención, como la que tiene la OEA.

A continuación, señaló que su segunda inquietud dice relación con la naturaleza de la institución, si debería ser un foro o una entidad con una institucionalidad, lo que no necesariamente es antagónico, pues puede existir una evolución.

En tercer lugar, expresó que se debería visualizar la relación de UNASUR con otros organismos internacionales, la cual podría complementarse si se institucionaliza.

A continuación, el Honorable Senador señor Walker indicó que aunque existe cierto escepticismo respecto del Tratado, hay razones para no excluirse del mismo, a fin de cumplir con el anhelo de lograr la integración.

Señaló que el modelo europeo es, a su juicio, el que debería tenerse presente al momento de pensar en una integración. Recordó que dicho modelo nació hace más de cincuenta años con la

Comunidad Europea del Carbón y del Acero, es decir partió con un ámbito de trabajo muy concreto, a partir del cual se fue construyendo una realidad mayor.

En contrapartida, expresó que UNASUR inmediatamente trata de construir un aparato institucional, con Parlamento incluido. Advirtió que ese no parece ser el mejor modo para articular una integración sudamericana.

Opinó que hay que ratificar el Tratado, pero que, al mismo tiempo, hay que darle un contenido. Recordó que en un comienzo se habló de integración en infraestructura vial, en energía y en una zona de libre comercio, para recién al final discutir la integración política. Añadió que esa es la forma correcta para construir una integración, donde predominan los hechos antes que la retórica.

Finalmente, destacó los 21 objetivos específicos y la regla del consenso para adoptar acuerdos.

El Honorable Senador señor Kuschel, por su parte, señaló que respecto del caso planteado por Colombia en la OEA, no ha existido un interés real por el tema, ni en la OEA ni en UNASUR. Opinó que siguen primando los caudillismos en muchos países de la zona, en lugar de políticas serias a largo plazo. Agregó que existen grandes oportunidades económicas para el continente, las cuales no se están aprovechando.

El profesor señor Cheyre señaló que es conveniente ser muy precavido en cuanto a la oportunidad en que se produzca la ratificación del Tratado, para que nadie pueda tomarlo como un apoyo o rechazo a determinada postura.

Coincidió el profesor señor Leiva en que no hay gran entusiasmo por este Tratado, todos quieren integración, pero ésta no se da, en su opinión, por un problema de fondo, cual es el desequilibrio que se produce entre Brasil y los demás países de América Latina, brecha que ha aumentado.

Agregó que los demás países no han logrado ser un contrapeso para negociar en mejores condiciones con Brasil. Por otra parte, indicó que no se puede avanzar sin considerar a Brasil que es la potencia más importante de América del Sur.

El Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, señor José Morandé, quien en cuanto a la forma que debe adoptar, planteada por el Honorable Senador señor Larraín, estimó que debe ser un foro a nivel presidencial, que facilite el diálogo en materias conflictivas y contribuye a la gobernabilidad.

A su vez, el profesor señor Durán indicó que la cláusula democrática no ha tenido mucho éxito, se diluye por el hecho que los países no se obligan a cumplirla. En su opinión, es más ventajoso que sea un foro.

- - -

A raíz de algunas inquietudes planteadas, la Comisión estimó conveniente consultar la opinión de la jurista Ximena Fuentes, respecto a la posibilidad de incluir la cláusula democrática en el Tratado. La respuesta a la consulta se reproduce en el N° 5, de los Antecedentes Generales del presente informe.

- - -

El Honorable Senador señor Larraín indicó que le interesaría que el Gobierno se comprometiera a promover la cláusula democrática o alguna fórmula similar, con el objeto que pueda ser exigible dentro del marco institucional.

El Honorable Senador señor Walker calificó la no inclusión de la cláusula democrática en el Tratado, como una omisión importante.

A continuación, el Ministro de Relaciones Exteriores, señor Alfredo Moreno, señaló que UNASUR tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos.

Recordó que el Tratado Constitutivo se firmó el 23 de mayo de 2008, y que requiere, para su entrada en vigor, de la ratificación de nueve de los doce miembros de la UNASUR. Añadió que, a la fecha, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela lo han ratificado.

Explicó que UNASUR es el único mecanismo de la subregión en la cual Chile es miembro pleno, ya que en MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) participa como Asociado, con las limitantes que ello conlleva, por ejemplo, no ha podido participar en instituciones como el Instituto Social o el de Derechos Humanos de MERCOSUR, reservado sólo a miembros plenos. Asimismo, la convergencia evitaría la duplicidad temática, simplificaría el uso del recurso humano, como de los financieros, y por sobre todo, permitiría alcanzar posiciones comunes regionales en los diferentes temas, que en definitiva es el objetivo del Tratado.

En lo que dice relación con la participación de Chile, recordó que UNASUR nació como un referente político de integración

suramericana en respuesta a la necesidad de complementar los intentos de integración comercial que han existido en la región por más de cuatro décadas y que no han prosperado. Indicó que tiene sus antecedentes históricos en las Cumbres de Jefes de Estado, que, a instancia de Brasil, se comenzaron a desarrollar desde el año 2000, y en la Comunidad Sudamericana de Naciones, formada en el año 2004, como un mecanismo de concertación política destinado a fortalecer la cooperación e integración regional e institucional y a consolidar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA).

Afirmó que la idea de la integración política es una tarea pendiente en la región, la cual no ha podido ser desarrollada, pese a los esfuerzos subregionales, tales como MERCOSUR y CAN, de comenzar a tratar agendas multidimensionales incorporando nuevos temas, como los sociales y ambientales. Por ello, estimó que era importante aprovechar el patrimonio de los procesos ya existentes.

Enfatizó que la integración regional es una prioridad de la política exterior de Chile. Señaló que dicha afirmación tiene pleno respaldo y contenido en los tiempos actuales y contrasta abiertamente con aquel país que en el pasado fue “acusado de dar la espalda a la región”, al no integrarse como miembro pleno al MERCOSUR y tampoco participar en la CAN, luego de su retiro de la misma en 1976.

Por ello, expresó, la participación de Chile en la UNASUR es concordante con los objetivos de política exterior nacionales, en orden a promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de desarrollo, sin restringir nuestra vocación por el regionalismo abierto. Añadió que fortalece nuestro compromiso con el desarrollo de Latinoamérica y con el multilateralismo, para promover y defender de manera mucho más efectiva los intereses de los países de América del Sur, en los foros y negociaciones internacionales.

Indicó que en la discusión del texto del Tratado nuestro país procuró que el mismo se fundara en cuatro principios fundamentales: respeto al pluralismo y la diversidad, lo que se logra mediante la combinación de la regla del consenso y gradualidad; visión latinoamericana de la integración; gradualidad en la evolución institucional, lo que permite considerar nuestras especificidades, e inexistencia de elementos de supranacionalidad e irrestricto respeto a la soberanía de los Estados.

Agregó que Chile logró, cuando ejerció la Presidencia *Pro Tempore*, que la UNASUR avanzara hacia su consolidación institucional instando al establecimiento de Consejos y Grupos de Trabajo en materias propias de integración física, energética, política y social.

Manifestó que, pese a no haber entrado en vigor el Tratado Constitutivo, UNASUR es hoy una realidad, siendo un foro político relevante para el tratamiento de los temas regionales al más alto nivel. Sin embargo, advirtió que la profundización en temas importantes de la agenda de política regional, en especial, los sociales, de desarrollo y de cooperación, así como el poder acelerar la convergencia de los organismos subregionales hacia la UNASUR, encuentran como obstáculo la falta de entrada en vigor del Tratado, pues es complejo apostar a algo que jurídicamente no existe.

Agregó que la ratificación del Tratado avanza inexorablemente, pues hay seis países que ya lo han hecho, incluyendo nuestros tres vecinos y Ecuador.

Expresó que si bien el ratificar el Tratado no genera beneficios cuantificables en el corto plazo, el no hacerlo, significaría un costo político mucho mayor, y un retroceso mediáticamente visible en nuestra inserción regional.

Por otra parte, en cuanto a la inquietud de que UNASUR sería un organismo que buscaría desplazar a la O.E.A, señaló que sólo se dará en la medida en que no seamos capaces de evitar que ello ocurra. Agregó que UNASUR debe ser capaz de dar un valor agregado regional al tratamiento de los diversos temas, cuestión en la que nuestro país puede ayudar.

En lo que dice relación con las ventajas que representa para Chile la pertenencia a UNASUR, el señor Canciller mencionó los siguientes:

En primer lugar, señaló que la integración regional es una prioridad de la política exterior de Chile.

Enseguida, añadió, desde el año 2000 se ha participado activamente en los distintos referentes de la integración suramericana, que se iniciaron con las Cumbres de Jefes de Estado, siguieron con la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) y concluyeron con la posterior negociación y firma, junto a los otros 11 países de la región, del Tratado Constitutivo, el 23 de mayo de 2008.

En tercer lugar, agregó que en UNASUR están presentes todos los países suramericanos, en un proyecto esencialmente político que busca incluir los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam.

Destacó que en UNASUR Chile sería miembro pleno, en contraste con el MERCOSUR y la CAN, donde nuestro país es

asociado, lo que restringe nuestra participación en diferentes ámbitos, reservados exclusivamente a los países miembros.

Hizo presente, en quinto lugar, que nuestro país asumió un importante compromiso con la institucionalidad de UNASUR en el ejercicio de la Primera Presidencia Pro Tempore de la organización, desde mayo de 2008 hasta agosto de 2009, y ha cooperado con Ecuador en el ejercicio de su Presidencia Pro Tempore, desde agosto de 2009 a la fecha.

Enfatizó que UNASUR es el foro donde se está avanzando en el desarrollo de temas que son de especial interés para nuestro país como son la integración física y la energética, además que se ha impulsado el tema de defensa. Añadió que, una vez aprobado el Tratado, en forma gradual UNASUR pasará a ser el referente regional en los temas de desarrollo social, educación, salud, ciencia y tecnología, entre otros, y será el organismo donde se impulsará la cooperación regional en las áreas antes identificadas.

En el tema de la integración física, destacó los corredores bioceánicos, uno de los cuales se inaugurará con la presencia de los Presidentes de Brasil, Bolivia y Chile.

Destacó que la importancia de la UNASUR como foro político regional quedó demostrada con motivo de la última crisis vivida entre Venezuela y Colombia. En ésta, fue nuevamente el órgano en el cual se radicó la solución del conflicto, instancia que fue reconocida por los propios Presidentes de MERCOSUR y Estados Asociados, y que permitió a Colombia y Venezuela disminuir tensiones y visualizar perspectivas de diálogo.

Agregó que la participación de Chile en la UNASUR es concordante con nuestros objetivos de política exterior, en orden a promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de desarrollo, sin restringir el principio del regionalismo abierto.

Por otra parte, precisó que la regla del consenso impide que se impongan decisiones que puedan ir contra nuestros intereses.

Reiteró que la ratificación del Tratado avanza aceleradamente, ya que Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela, la han efectuado. Recordó que para la entrada en vigor se requiere de la ratificación de nueve de los doce países que lo suscribieron.

Indicó que las más importantes autoridades del Ecuador, encabezadas por el Presidente Correa, han manifestado, en

reiteradas oportunidades, su interés de entregar la Presidencia Pro Tempore en agosto, con el Tratado ratificado.

Agregó que este mismo mensaje fue transmitido a nuestros representantes del Poder Legislativo, encabezados por el Presidente del Senado, Honorable Senador señor Pizarro, quienes participaron recientemente en Quito, en la I Cumbre de Presidentes de los Parlamentos de la UNASUR.

En lo que dice relación con la inquietud planteada por algunos señores Senadores, acerca de la inclusión de una cláusula democrática, expresó que aún cuando coincide plenamente con la finalidad de ella, ésta idea ya está considerada en el Preámbulo y su inclusión sería meramente declarativa, puesto que este tipo de Tratados no admite reservas, salvo que lográramos que se modificara el mismo, pero eso podría ocurrir una vez que seamos parte del mismo.

Agregó que esta inclusión podría generar situaciones paradójales como que frente a una misma situación la OEA y UNASUR tengan criterios distintos sobre la aplicación de una cláusula democrática. En su opinión, es una finalidad deseable pero es partidario de fijarlo como un objetivo a futuro.

Por su parte, el Honorable Senador señor Tuma indicó que la integración sudamericana es un tema sumamente importante. Por tanto, señaló que no debe dilatarse más la aprobación del Convenio en estudio. Agregó que este proyecto fue estudiado en profundidad en la Honorable Cámara de Diputados, donde fue aprobado ampliamente.

Coincidió con la exposición del señor Ministro sobre la necesidad de ratificar el Tratado. Además, consideró que no es necesario incluir una declaración interpretativa.

A su vez, el Honorable Senador señor Letelier manifestó que el Tratado usa el modelo asiático de construcción multilateral, el cual es desideologizado. Al revés de otros sistemas que usan la cláusula democrática la que, en su opinión, podría ser utilizada con un sesgo ideológico.

Agregó que hay de dar al Tratado un sentido positivo, por ejemplo, que Chile sea una plataforma comercial del Continente hacia Asia.

El Honorable Senador señor Walker replicó que la cláusula democrática tiene un sólo sentido, cual es la defensa de la denominada “democracia representativa”, la cual se contrapone a una democracia de caudillismos.

Como consecuencia del debate la Comisión, por la unanimidad de sus miembros, acordó que presentaría un proyecto de acuerdo, para ser votado en la Sala del Senado, que recomienda al Gobierno de la República promover un Protocolo Adicional que postule la defensa de la democracia y de los derechos humanos en UNASUR. Dicho proyecto de acuerdo es del siguiente tenor:

“El preámbulo del Tratado constitutivo de la UNASUR expresa la voluntad de las naciones que lo integran, de ratificar “que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos, son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social, y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros”. Sin embargo, en su contenido no se incorporan conceptos que garanticen el compromiso con la “Cláusula Democrática”, que ha acogido la región en diversos acuerdos internacionales, y, además, en las fuentes jurídicas de este Tratado no se hace mención a los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos ya existentes, tanto en el ámbito regional como en el universal.

En virtud de lo anterior, el Senado de Chile, recomienda al Gobierno de la República promover un Protocolo Adicional que:

1. Explicita que los tratados e instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, vigentes tanto en el ámbito regional como en el universal, deben considerarse como aspectos integrantes del Tratado de la UNASUR. Lo anterior, en el entendido que dichas normas, en tanto conforman el paradigma ético de las sociedades democráticas, deben ser incorporadas al mecanismo de integración que se crea por consenso tal como lo dispone el artículo 12 de dicho Tratado, asumiéndolas como el mínimo común que todos los Estados Miembros deben obligarse a promover y respetar, para ser parte en el nuevo mecanismo de integración instaurado.

2. Apruebe una Cláusula Democrática del siguiente tenor:

“La ruptura del orden democrático, la violación sistemática de los derechos humanos, o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro, constituye, mientras persista un obstáculo insuperable para la participación de su Gobierno en las sesiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, del Consejo de Delegadas y Delegados, así como de las

reuniones ministeriales sectoriales, Consejos de Nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se hayan creado.”.”.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado, en general y en particular, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Kuschel, Larraín, Letelier, Tuma y Walker, don Ignacio.

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

“Artículo único.- Apruébase el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008.”.

Acordado en sesiones celebradas los días 27 de julio, y 10, 17 y 31 de agosto de 2010, con asistencia de los Honorables Senadores señores Hernán Larraín Fernández (Presidente), Carlos Ignacio Kuschel Silva, Juan Pablo Letelier Morel, Eugenio Tuma Zedán e Ignacio Walker Prieto.

Sala de la Comisión, a 31 de agosto de 2010.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008.

(Boletín N° 6.035-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Crear la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), con el propósito de desarrollar un espacio sudamericano crecientemente integrado en lo político, social y económico, que fortalezca la identidad propia de América del Sur, otorgándole una mayor gravitación en los foros internacionales.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular, por la unanimidad de los miembros de la Comisión (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Convenio que consta de un Preámbulo, 27 artículos permanentes y un artículo transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la ex Presidenta de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por la mayoría de los miembros presentes (75 votos a favor, 9 en contra y 4 abstenciones).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 21 de enero de 2009.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

Valparaíso, 31 de agosto de 2010.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario